



3 1761 11556160 7

CALL NO.

CA1  
HW  
-78R23

GOVT

Government  
Publication

(2)

A REPORT TO THE  
HONOURABLE MONIQUE BÉGIN  
MINISTER OF NATIONAL HEALTH AND WELFARE  
FROM THE  
CANADA PENSION PLAN ADVISORY COMMITTEE  
ENTITLED  
"REVIEW OF THE OBJECTIVES OF THE CPP"

r, 1978

*Dept. National Health & Welfare  
Government publication*



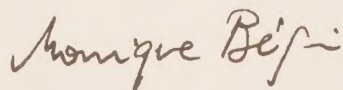
CAI  
HW  
-78 R2

## INTRODUCTION


The Canada Pension Plan Advisory Committee, a statutory body whose members are private citizens appointed to represent employees, employers, self-employed persons and the public, has filed with me this report which reviews the objectives of the Canada Pension Plan.

In preparing this report, the Advisory Committee not only reviewed the original objectives of the Plan, but assessed the degree to which they had been met and considered "whether, because of changing circumstances, those objectives should be changed".

In a period when great interest is being expressed in various quarters about the role of pension plans, both public and private, I feel that this report offers a timely and re-assuring assessment of the progress of the Canada Pension Plan to date.



Monique Bégin



Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115561607>



28 July 1978

Ms. Monique Bégin  
Minister of National Health and Welfare  
House of Commons  
Ottawa, Ontario


Dear Ms. Bégin:

At the 20th meeting of the Canada Pension Plan Advisory Committee, held on May 11th and 12th, the Committee approved the attached report entitled 'Review of the Objectives of the CPP'.

Following the Fall meeting in 1976, a sub-committee was formed to study the original objectives of the Canada Pension Plan to assess the extent to which they had been achieved and to consider possible changes in the future.

I now submit this report on behalf of the Advisory Committee for your consideration.

Sincerely,



J.T. Birkenshaw  
Chairman

Canada Pension Plan Advisory Committee



## TABLE OF CONTENT

<u>Section</u>	<u>Page</u>
A. Purpose of the Report .....	1
B. Original Objectives .....	1
C. Have the Objectives Been Met? .....	2
D. Current Objectives .....	9
APPENDIX I .....	12
APPENDIX II .....	13





## A REVIEW OF THE OBJECTIVES OF THE CANADA PENSION PLAN

### A. Purpose of the Report

In accordance with minutes of the meeting of the CPP Advisory Committee held on May 6 and 7, 1976, inasmuch as the Canada Pension Plan has completed its first ten years of operation, a report should be prepared to review the original objectives of the Plan, to assess how they have been met, and to consider whether because of changing circumstances, those objectives should be changed.

### B. Original Objectives

Objectives of the Canada Pension Plan were not stated in the Canada Pension Plan Act enacted in 1965, nor was a specific list of objectives presented during the preliminary discussions prior to the passage of the Act. However, initial objectives can be deduced from the White Paper tabled in the House of Commons by the Honourable Judy LaMarsh at the time she introduced a resolution respecting an Act to establish the Canada Pension Plan (Bill C-75 in July 1963). As a result of subsequent discussions with the provincial governments, a revised Bill (C-136) was introduced in March 1964, also accompanied by a White Paper. While the variations from the objectives stated in 1963 were not numerous, they were significant and reflected changes necessitated by the decision of the Province of Quebec to establish its own Pension Plan. The objectives which are identified below are taken from the March 1964 White Paper as reported in Hansard, March 17, 1964 on pages 1197-8, and 1200-01.

1. In conjunction with OAS and private pension plans to assure a fair and practical way for Canadians to retire in security and with dignity.
2. To provide a program of coverage for Canadian income earners.
3. To make reasonable minimum levels of income available at retirement and at the same time to allow scope for the continuation and extension of private pension plans and personal savings over these minimum levels.
4. To provide such retirement income at normal retirement ages.
5. To achieve realistic minimum levels of pension income by relating benefits and contributions to earnings.
6. To be entirely self-financing.
7. Initially to provide a fund for use by the provinces.
8. To provide parallelism with the Quebec Pension Plan.
9. To provide survivor and disability benefits.

### C. Have the Objectives Been Met?

In this section, each objective listed in B will be discussed in terms of whether and how it has been met.

#### Objective 1

In conjunction with Old Age Security and private pensions plans, to assure a fair and practical way for Canadians to retire in security and dignity.

This was a broad statement of intent to provide a plan under which Canadians would be assured of a secure and adequate retirement income. Emphasis must be placed on the fact that the Canada Pension Plan legislation was put forward as part of a three-tiered retirement income package. Tier One, the Old Age Security Benefit, was to provide a guaranteed minimum amount. Tier Two, the earnings related Canada Pension, when added to Tier One, was to provide a reasonable minimum level of income at retirement. The third tier was left open for the individual to provide for retirement income beyond the minimum level through private pension plans or personal savings.

- (a) The Plan may be regarded as "fair" and "practical" in so far as it relates to the full-time employee. It is not fair to persons having seasonal employment or to persons having to work at home in that CPP benefits for these groups are small or non-existent. Amending legislation providing some coverage for spouses in the home has been passed by the House in 1977 but has not been enacted to date.
- (b) The Plan provides "security" through its government sponsorship. However, it provides security in the true sense of the word only if an individual provides through private plans or savings for any desired amount above the minimum, and particularly only if the combined OAS-CPP benefits are at the reasonable minimum level. It is evident that the latter level has not been achieved for those already retired who has minimal or no CPP coverage, inasmuch as it has been necessary to add other programs such as Guaranteed Income Supplement and provincial supplements since 1965.
- (c) The Plan allows its members to retain their dignity because it is a contributory plan and has no means or earnings tests.

#### Objective 2

To provide a program of coverage for Canadian income earners.

The universal aspect of the Plan, i.e., its availability to all Canadian income earners is one of its most important features. The Plan requires contributions from and provides benefits for almost all Canadian income earners who do not come under the jurisdiction of the Quebec Pension Plan. Other exceptions to universal coverage, which are minimal, were made on legal, constitutional or administrative grounds, an example of the latter being migratory or casual workers.



### Objective 3

To make reasonable minimum levels of income available at retirement and at the same time to allow scope for the continuation and extension of private pension plans and personal savings over these minimum levels.

The main thrust of this objective was that a CPP contributor would have a guaranteed reasonable minimum level of retirement income but would be personally responsible for providing any desired additional amounts through personal savings or private pension plans. The role of the CPP pension benefit (Tier Two) was to augment OAS (Tier One) to provide this "reasonable minimum" level of retirement income.

Although the definition of this reasonable minimum level admittedly is difficult, the 1964 White Paper and the CPP Act, 1965, provide information as to what was considered to be the reasonable minimum at that time.

Under the CPP, the retirement pension was to be calculated at 25% of average lifetime pensionable earnings. The pensionable earnings were subject to both a minimum and a maximum. The difference between the annual maximum, called the Year's Maximum Pensionable Earnings (YMPE), less the minimum was a factor in determining the maximum annual contribution. Also, by controlling the maximum annual pensionable earnings, the YMPE ultimately would affect the maximum pension payable. The YMPE was to be approximately equal to the average of industrial wages or salaries and therefore was set at \$5,000 effective January 1, 1966. Thus, an assumption can be made that in 1965-66, the objective of "reasonable minimum" level of retirement income was considered to be \$2,150, consisting of a CPP pension of \$1,250 and OAS benefits of \$900, for a single contributor who earned at least the average wage from 1966 until retiring on the maximum pension in 1976. This retirement income of \$2,150 represented 43% of the pre-retirement earnings (before tax) of \$5,000.

Because it was recognized that both price levels and average earnings were subject to change, provision was included in the Act to index the YMPE and to adjust the average earnings from which the retirement pension would be calculated in order to provide a realistic minimum pension, i.e., one which had not been seriously eroded by changing conditions. These adjustments are discussed more fully under Objective 5.

Conditions did change significantly in the period 1966 to 1976. Therefore, some comparison between the expectations in 1965 and the actual situation in 1976 must be made in order to evaluate the performance of CPP as one of the elements in achieving the objective of a reasonable minimum level of retirement income. The changes which affect the basic retirement pension are:

1. The average of industrial wages and salaries has increased from \$5,000 (1966) to \$10,584 (1975).
2. The YMPE has not increased as rapidly, having changed from \$5,000 (1966) to \$7,400 (1975) and to \$8,300 (1976).

3. During the 1967 to 1975 period, contributors were retiring on less than full benefits whether or not they had made maximum contributions because they did not have an opportunity to contribute for a full ten years. For these and other Old Age Pensioners, the amounts available from Tier One were expanded by adding GIS in 1967.

In Appendix I, the effect of these changes is shown for both a single and a married contributor for three pre-retirement earnings levels - \$5,000 (the average wage in 1965), \$10,584 (the 1975 average) and \$20,000 (earnings in excess of YMPE not covered). In Appendix II, the expected retirement income, given 1966 price and earnings levels, is compared with the retirement income that would have been available in 1976 if the YMPE had been restored to parity with the average wage in 1974 and reached \$10,500 in 1975, when the average industrial wage was \$10,584. In each of the cases the percentage of total retirement income to pre-retirement earnings is calculated on a before-tax and an after-tax basis. On the assumption that after-tax earnings before retirement (i.e., take-home-pay) is the more meaningful for this comparison, in the following summary of the data only after-tax figures have been used. For the sake of brevity, the term "tax" in the phrase "after-tax earnings" has been used to cover deductions for contributions (CPP and UI) as well as income taxes (federal and provincial).

The data is that for a single contributor who earned the average wage from 1966 to 1975 (\$5,000 in 1966, \$10,584 in 1975) and therefore receives the maximum CPP pension when he retires on January 1, 1976.

Retirement, January 1, 1976	1975 Earnings After Tax	% of Retirement Income to 1975 Earnings			
		Source			
		CPP	OAS	GIS	Total
<u>Single Contributor</u>					
(i) Expected in 1966 - 1965-66 conditions	4,252	29.4	21.1	0	50.6
(ii) 1975-76 conditions except YMPE assumed at \$10,500 (not \$7,400)	8,225	32.3	19.9		(.3)* 52.2
(iii) Actual 1975/76 conditions including YMPE at \$7,400	8,225	22.6	19.9	2.6	45.1

\* Income tax on 1976 income.



It has been deduced earlier that in 1965 the minimum level of retirement income for a contributor who earned the average annual wage was to be equivalent to 43% of pre-retirement earnings, with CPP providing 25% and OAS 18% of those earnings. The after-tax equivalents are shown in (i) in the table above. Items (ii) and (iii) show that while CPP pension does not reach the 29.4% after-tax goal, it will do so when the YMPE is restored to the level of the annual wage. This applies to all contributors whose earnings have been in the range between the YMPE and the average wage, as well as to those earning above the average wage, whose CPP pension provides a decreased portion of prior earnings. It is recognized that because of pre-retirement earnings below the YMPE level, the average monthly pension being received currently by new retirees is about 30% less than the maximum CPP monthly pension.

The goal for total retirement income level has been relatively well maintained through the addition of G.I.S. In fact, in a number of cases, retirement income exceeds pre-retirement income, and surpasses the 1965 expectations.

Employers and individuals have failed to provide private pensions and savings to the extent contemplated when CPP was first adopted.

#### Objective 4

To provide such retirement income at normal retirement ages.

In 1965, retirement ages in the 65 to 70 range were viewed as normal. Both CPP and OAS benefits were initially payable at age 70 but the age of entitlement was to be progressively reduced in stages to age 65 subject to an earnings test on CPP benefits.

The gradual reduction from age 70 to 65 as the age at which full benefits would become available has been achieved. By 1974 full CPP benefits were made available at their option to those between 65 and 70 years of age, who were still in the regular work force. Between 1965 and 1974, this group was either totally ineligible or subject to an earnings test. For many years, age 65 has been the most widely accepted retirement age, both in Canada and the Western world. The future status of 65 as the normal retirement age is less certain. It is recognized that there is some pressure to move to an earlier age of retirement. However, problems of financing this within the Plan may inhibit any move in this direction. Further, Human Rights legislation in the future may eliminate the right of any employer to establish a mandatory retirement age. If the passage of such legislation resulted in a significant number of people remaining in the work force after age 65, the normal retirement age would increase. At the present time however, 65 as the normal retirement age is considered satisfactory.

#### Objective 5

To achieve realistic minimum levels of pension income by relating benefits and contributions to earnings.

Rather than establish a flat benefit to be adjusted from year to year the earnings-related method was adopted for the following reasons:

(a) to relate pensions to previous earnings levels and therefore living standards

- (b) to provide for growth of benefits based on growth of income, living standards and the cost of living
- (c) to relate contributions to benefits by basing contributions on income.

It was also thought necessary to adjust vested benefits for inflation. Initially this adjustment was to be related to increases in the Consumer Price Index and was restricted to a maximum of 2% per year.

The implementation of earnings-related benefits and contributions has been effective in maintaining "realistic minimum levels of pension income" and has avoided the annual legislative changes that probably would have been required due to inflation if a flat rate benefit plan had been selected. Instead amendments have been kept to a minimum. The features of the plan that have been particularly effective in this regard include:

- (i) The formula by which the retirement pension benefit is determined includes an adjustment to offset the effects of inflation. This adjustment converts actual dollar earnings over the total contribution period into recent dollar values, by applying a factor determined from the average of the last three years' YMPE.
- (ii) The YMPE as well as pensions in pay have been adjusted annually by the Pension Index to reflect changes in the Consumers' Price Index. The initial provision in the Act which limited the annual increase in the Pension Index to 2% proved unsatisfactory in view of the much larger growth in CPI. By amendment to the CPP Act, effective in 1974, this 2% ceiling was removed (a change which was recommended in a Report of the CPP Advisory Committee, May 1970).
- (iii) Because the 2% ceiling on the Pension Index had caused the YMPE to fall far behind the average industrial wage, a second amendment to the Act in 1974, effective in 1976, provided for an escalation of the YMPE at an annual rate of 12-1/2% (in lieu of the previous indexing) until the YMPE is equivalent to the average industrial wage, and thereafter to maintain this relationship. The effect of an increase in the 1974 YMPE from \$7,400 to \$10,500 (average wage level) for one contributor was shown, under objective 3, to be an increase of in-retirement income equal to 6.8% of pre-retirement take home pay. Thus, through the amendments relating to the YMPE, the CPP benefits are being brought up to the "realistic" level vis-à-vis current wage levels that was an original objective of the Plan. The Plan will improve significantly once the transition to these new levels is completed.

#### Objective 6

To be entirely self-financing.

- (a) Under the Plan benefits are financed from contributions of those who may claim benefits now or in the future, augmented by interest earned on CPP investment funds. There is no reliance on general government revenue.

- (b) Self-financing is a matter quite apart from the method of funding of the Plan. The large fund currently being built up does not represent full funding and the fund may be allowed to decline in the future. A decision remains to be made on this matter. Regardless of the funding method, self-financing is still an objective that is being met currently.

### Objective 7

Initially to provide a fund for use by the provinces.

It was recognized that, in the early years of the Canada Pension Plan, the proposed contribution rate would produce funds in excess of the amount that would be paid out for benefits and administrative costs. Prior to the passage of the Canada Pension Act in 1965 the Province of Quebec indicated that it would opt out of CPP and establish the Quebec Pension Plan. This gave Quebec direct control over the excess funds to be generated in the CPP. Similar access to lean funds was given to the participating provinces by a provision in the CPP Act that placed the excess funds in an Investment Fund which was to be available for investment in federal and provincial securities.

This objective was limited in time to the period during which the Plan accumulated excess funds, a period which is close to termination. However, during the initial period, the objective has been met. The CPP Fund has played a significant role in meeting provincial financial requirements - about 38% of their requirements came from the Fund in the four years ended March 31, 1974.

### Objective 8

To provide parallelism with the Quebec Pension Plan.

The intention was that parallelism between the CPP and the QPP would provide the same benefits and contributions formulae throughout Canada and would allow portability for people changing job locations in Canada. In general terms, parallelism has been maintained but serious differences have developed in recent years between the QPP and the CPP.

The divergent views of Quebec City and Ottawa over the philosophy of pension plans has led to significant differences in the application of benefit payments. These include the following:

- (i) Under both Plans, the amount of a retirement pension payable between ages 65 and 70 was subject to an earnings test. This test was removed by an amendment to the CPP in 1975 and to the QPP in 1977. During the 1975 to 1977 period, there was a discrepancy in the benefit received under each Plan by persons over 65 who continued working.
- (ii) The maximum disability benefit pension is higher in Quebec than elsewhere in Canada.
- (iii) The maximum pension payable to a surviving spouse under age 65 is higher under the QPP than under CPP.



- (iv) The orphans' pension has differed from one plan to the other. The pension is payable in both cases upon the disablement or death of a qualified contributor on behalf of dependent children. Prior to a 1977 amendment to the CPP, under the CPP a fixed amount was allotted for each of the first four dependents, but this amount was decreased for the fifth and each additional child. The amount allotted each dependent child, under the QPP, is lower than that of the CPP, but it is not decreased with the increased number of children. The 1977 amendment to the CPP, effective January 1, 1978, removes the limitation on the amount paid to any children in excess of four, thus removing one of the differences between the two Plans.

### Objective 9

To provide survivor and disability benefits.

The White Paper on the CPP, March 1964, included as a desirable objective: "A full program of social insurance would provide benefits for survivors and disabled persons who have not reached an age at which benefits would normally be considered an old age pension". Subsequent constitutional amendments and agreement with the provinces led to the inclusion of benefits for widows with dependent children, for orphans and for disabled people and hence to the reduction of assistance otherwise provided under Mother's Allowance Programs, and Disabled and Blind Persons' Allowances.

An extensive review of these CPP benefits and their relationship to those offered by other public and private plans can be found in two recent reports of the CPP Advisory Committee: The Report on Disability Benefits, approved May 1975 and the Report on Private Retirement, Disability and Survivorship Plans, approved May 1976.

Because of the large number of sources of disability benefits (CPP or QPP, Workmen's Compensation, Unemployment Insurance, Provincial Welfare Programs, private personal replacement insurance and employer- or union-supported disability insurance plans) an evaluation of the current role of CPP is very complex. The recommendations from the two reports of the Advisory Committee are summarized in Section D of this Report.

A basic level of income support has been provided to a large segment of the population through these benefits. Since the inception of the Plan, it has been expanded to include additional groups. Nevertheless, some small groups are still excluded (such as some dependents of single contributors who do not qualify for some benefits that are available to other dependents of married contributors).

A special feature of CPP survivor and disability benefits is that they are only partially earnings-related. In addition, there is a flat-rate component which has been particularly advantageous to lower income groups.



## D. Current Objectives

From the preceding examination of the original objectives of the Canada Pension Plan from 1965 to the present, it is apparent that many of these objectives have been achieved in full or in part. However, in view of changing social patterns and values, as well as economic conditions, a further review will be made to assess the current relevancy of the objectives and to recommend any revisions considered to be desirable for the future.

### Objective 1

To form part of a retirement income package that will assure a fair and practical way for Canadians to retire in security and dignity.

While the objective of assuring that Canadians can retire in security and dignity is a fundamental objective of Canada's social security and welfare policies, it must not be interpreted that the CPP should meet this objective on its own. Rather, it is necessary to consider all of the social security programs for retired people, such as Old Age Security (OAS), Guaranteed Income Supplement (GIS) and provincial supplement programs (such as the Guaranteed Annual Income Supplement (GAINS) in Ontario). CPP is a part of the social security programs for retired people; CPP, in conjunction with the other programs, provides a "reasonable minimum level" of retirement income for retired workers.

### Objective 2

To provide a program of coverage to Canadian income earners.

This objective emphasizes the universal availability of CPP to working Canadians and should be retained. This objective excludes non-income earners and the Committee believes that this is appropriate. The retirement benefits for non-income earners are provided by OAS, GIS and the provincial supplement programs. The CPP was designed to provide an earnings-related retirement pension for members of the Canadian labour force.

The earnings-benefits relationship has been maintained in the 1977 amendment to CPP which extends coverage to one group of non-income earners - the spouse who works in the home. Upon divorce or annulment of a marriage, and on request, the total credits for CPP benefits which have been earned by the earner-spouse's contributions are split equally between the two parties.

### Objective 3

To make reasonable minimum levels of income available at retirement and, at the same time, to allow scope for the continuation and extension of private pension plans and personal savings over these minimum levels.

The Committee affirms the retention of this objective. Concern has been expressed as to what is a reasonable amount of pension income that CPP should provide to wage-earners after retirement in 1977 and for the future. To answer this concern,

current *Objective 1* must also be considered. CPP is only a part of the retirement income package for Canadians. OAS, GIS and the provincial supplement programs are also part of the retirement income package.

In the tables on page 4 and Appendix I, the relationship of after-retirement to pre-retirement income has been expressed as a range of percentages, depending on the various circumstances in which the pensioner finds himself or herself. It is apparent from this data that it is very difficult to establish a simple principle for the formula amount of retirement income that should be provided by CPP.

The Committee believes that it is appropriate that the CPP continue to provide an amount of retirement income, which is indexed after retirement to changes in the Consumer Price Index which, at the time of retirement, is approximately equal to 25% of the pre-retirement pensionable earnings. In other words, the Committee believes that the current formula for CPP is appropriate and does meet the objective of providing a reasonable minimum level of retirement income.

Cost considerations involved in an expansion of the CPP formula above 25%, and the difficult problems of funding associated with the CPP, indicate that enrichments in the total government-provided pension income for Canadians - if any are required now and in the foreseeable future - should be provided through enrichments of the GIS program, rather than through enrichment of the CPP benefit formula.

#### Objective 4

To provide such retirement income at the normal retirement age.

As a universal plan for Canadians, it is essential that the retirement benefits provided by the Canada Pension Plan should be provided at the normal retirement age in Canada. It is therefore recommended that the objective as stated above be retained. Because it is recognized that there are advocates for retirement at ages both earlier and later than 65, the retention of 65 as the normal retirement age should be re-examined.

#### Objective 5

To achieve realistic minimum levels of pension income by relating benefits and contributions to earnings.

This objective should be retained.

#### Objective 6

To be entirely self-financing.

This objective should be retained.

### Objective 7

Initially to provide a fund for use by the provinces.

The initial period during which contributions received exceeded benefits paid is nearly complete, therefore the objective as stated has been met and is no longer a valid current objective. The funding of the Plan should be rationalized and the Fund stabilized in accordance with the CPP Advisory Committee's Report on The Funding Principles of the CPP of May, 1976, viz., the Fund should be stabilized at about the \$20 billion level and that the Plan should be handled on a pay-as-you-go basis thereafter.

### Objective 8

To provide parallelism with the Quebec Pension Plan.

This objective should be retained. Negotiations should be continued to achieve its full implementation, particularly on the benefits side.

### Objective 9

To provide Survivor and Disability Benefits.

The Canada Pension Plan has come to play an important role in the provision of basic income protection against disability and death for Canadian families. This objective as approved by the Advisory Committee in two recent reports (on Disability Benefits in July, 1975 and on Private Retirement, Disability and Survivorship Plans in May, 1976), should be retained. After reviewing the respective roles of the Canada Pension Plan and private plans in the provision of disability and survivorship benefits, the Committee concluded that the Canada Pension Plan should provide a basic measure of protection in the main related to benefits earned. Canadians, if they wish, may build additional protection on this base to meet their personal needs.

The Advisory Committee also recommended that a basic measure of protection should be provided against a reduced standard of living due to disability; that the disability benefits should be portable, and should encourage and supplement rehabilitation.

In addition, continuing efforts should be made to reduce the discrepancy between disability benefits under the CPP and the QPP and to achieve better coordination between the CPP and QPP disability benefits and those available under various other provincial programs.

# APPENDIX I

## Comparisons for Single and Married Contributors of After-retirement Income as % of Pre-retirement Income at Various Pre-retirement Income Levels

	Single			Married <sup>1</sup>		
1975 Salary <sub>2</sub>	5,000	10,584	20,000	5,000	10,584	20,000
Deductions <sup>2</sup>	<u>587</u>	<u>2,359</u>	<u>6,030</u>	<u>204</u>	<u>1,829</u>	<u>5,295</u>
Take home pay	<u>4,413</u>	<u>8,225</u>	<u>13,970</u>	<u>4,796</u>	<u>8,755</u>	<u>14,705</u>
1976 Retirement Income:						
CPP	1,256	1,858	1,858	1,256	1,858	1,858
OAS	1,634	1,634	1,634	3,268	3,268	3,268
GIS	<u>518</u>	<u>218</u>	<u>218</u>	<u>1,407</u>	<u>1,106</u>	<u>1,106</u>
Total retirement income	<u>3,408</u>	<u>3,710</u>	<u>3,710</u>	<u>5,931</u>	<u>6,232</u>	<u>6,232</u>
% Retirement Income to previous year's income:						
(i) Before Tax	68.2	35.1	18.5	118.6	58.9	31.2
(ii) Net Take home pay	77.2	45.1	26.5	123.7	71.2	42.4

<sup>1</sup> Married contributor and spouse both eligible for OAS/GIS in 1976 but only 1 CPP.

<sup>2</sup> Deductions include CPP and UI contributions plus income tax of which the provincial portion is calculated at 40% of basic federal tax, as an approximation of an average rate for participating provinces.



## APPENDIX II

### Comparison for Single Contributor Earning Average Industrial Wage Retiring on January 1, 1976, Assuming

1. 1965 expectations for 1976 retirement income
2. Actual 1976 retirement income if parity of YMPE to average industrial earning restored in 1974.

	1 Expected in 1965	2 Assumed 1975-76
Contributor's salary (equal to average industrial wage)	5,000	10,584
Deductions <sup>1</sup>	747	2,359
Take home pay	<u>4,252</u>	<u>8,225</u>
After retirement income:		
CPP	1,250	2,657
OAS	900	1,634
GIS	nil	nil
	<u>          </u>	<u>          </u>
Gross retirement income	2,150	4,291
Income Tax	nil	(25)
	<u>          </u>	<u>          </u>
Net Retirement Income	<u>2,150</u>	<u>4,266</u>
% After retirement to before retirement income:		
(i) Before deductions	<u>43.0%</u>	<u>40.3%</u>
(ii) After deductions	<u>50.6%</u>	<u>51.9%</u>
provided by:		
CPP	29.4	32.3
OAS	21.2	19.9
GIS	nil	nil
Total	<u>50.6</u>	<u>52.2</u>
Income tax 1976		<u>(.3)</u>
		<u>51.9</u>

<sup>1</sup> Deductions include CPP and UI contributions plus income tax of which the provincial portion is calculated at 40% of basic federal tax in 1975-76 and at 21% in 1965 (approximate average provincial rates).

## ANNEXE II

Données comparatives applicables à un cotisant célibataire qui prend sa retraite le 1<sup>er</sup> janvier 1976 et dont le revenu était égal au salaire moyen dans l'industrie, en se fondant sur:

1. Les prévisions (de 1965) quant au revenu de retraite en 1976;
2. Le revenu de retraite réel en 1976 si le MGAP avait été porté au niveau du salaire moyen dans l'industrie en 1974.

	1 Prévu en 1965	2 Supposé en 1975-1976
Traitement du cotisant (égal au salaire moyen dans l'industrie)	5 000	10 584
Retenues <sup>1</sup>	747	2 359
Rémunération nette	4 252	8 225
Revenu à la retraite:		
RPC	1 250	2 657
SV	900	1 634
SRG	nil	nil
Revenu de retraite brut	2 150	4 291
Impôt sur le revenu	nil	(25)
Revenu de retraite net	2 150	4 266
Pourcentage du revenu à la retraite par rapport au revenu avant la retraite:		
(i) Avant retenues	43.0%	40.3%
(ii) Après retenues assuré par:	50.6%	51.9%
RPC	29.4	32.3
SV	21.2	19.9
SRG	nil	nil
Total	50.6	52.2
Impôt sur le revenu - 1976		(.3)
		51.9

1 Les retenues englobent les cotisations au Régime de pensions du Canada et à l'assurance-chômage, ainsi que l'impôt sur le revenu, dont la partie provinciale est établie à 40% de l'impôt fédéral de base pour 1975-1976, et à 21% pour 1965 (estimation des taux moyens provinciaux).

# ANNEXE I

Données comparatives (en pourcentage) sur le revenu à la retraite et le revenu avant la retraite dans le cas d'un cotisant célibataire et d'un cotisant marié pour divers niveaux de revenu avant la retraite

Cotisant marié<sup>1</sup> Cotisant célibataire

Traitement - 1975	5 000	10 584	20 000	5 000	10 584	20 000
Retenues <sup>2</sup>	587	2 359	6 030	204	1 829	5 295
Rémunération nette	4 413	8 225	13 970	4 796	8 755	14 705

Revenu de retraite - 1976:

RPC	1 256	1 858	1 858	1 256	1 858	1 858
SV	1 634	1 634	1 634	3 268	3 268	3 268
SRG	518	218	218	1 407	1 106	1 106
Revenu de retraite total	3 408	3 710	3 710	5 931	6 232	6 232

Pourcentage de revenu de retraite par rapport au revenu de l'année précédente:

(i) Avant impôt	68.2	35.1	18.5	118.6	58.9	31.2
(ii) Rémunération nette	77.2	45.1	26.5	123.7	71.2	42.4

1 Un cotisant marié et son conjoint ont droit aux prestations de Sécurité de la vieillesse et au Supplément de revenu garanti pour l'année 1976; un seul des conjoints a droit aux prestations du Régime de pensions du Canada.

2 Les retenues englobent les cotisations au Régime de pensions du Canada et à l'assurance-chômage, ainsi que l'impôt sur le revenu, dont la partie provinciale est établie à 40% de l'impôt fédéral de base, représentant une estimation du taux moyen pour les provinces participantes.

Le Comité consultatif a également proposé qu'on assure une mesure de protection uniforme contre une baisse du niveau de vie due à l'invalidité, et il estime que les prestations d'invalidité devraient être transférables et favoriser et aider la réadaptation.

On devrait, en outre, faire des efforts soutenus pour réduire l'écart entre les prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada et celles du Régime de rentes du Québec, et assurer une meilleure coordination des prestations d'invalidité du RPC et du RRC et de celles qui sont offertes dans le cadre de divers autres programmes provinciaux.



de conserver l'objectif énoncé plus haut. Comme certains préconisent d'abaisser l'âge de la retraite et que d'autres sont en faveur de le voir élever, on devrait réexaminer l'idée selon laquelle l'âge de la retraite doit être maintenu à 65 ans.

#### Cinquième objectif

Assurer des niveaux minimaux réalistes de revenu de pension en rattachant les prestations et les cotisations aux gains.

Cet objectif devrait être maintenu.

#### Sixième objectif

Assurer l'autonomie financière complète.

Cet objectif devrait être maintenu.

#### Septième objectif

Constituer, dans les premières années, un fonds à la disposition des provinces.

La période initiale au cours de laquelle les cotisations perçues dépassent les prestations versées est sur le point de se terminer; l'objectif, comme il est énoncé, a donc été atteint et n'a plus sa raison d'être. Le financement du Régime doit donc être organisé de manière rationnelle, et le Fonds de placement stabilisé conformément au rapport sur les principes de financement du Régime présenté, en mai 1976, par le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada, qui recommandait que le Fonds soit stabilisé à un niveau d'environ \$20 milliards, et que le Régime devienne, par la suite, un régime à répartition.

#### Huitième objectif

Établir un parallélisme avec le Régime de rentes du Québec.

Cet objectif devrait être maintenu. On devrait poursuivre les pourparlers pour l'atteindre intégralement, en particulier sur le plan des prestations.

#### Neuvième objectif

Fournir des prestations de survivant et des prestations d'invalidité.

Le Régime de pensions du Canada en est arrivé à jouer un rôle important dans la protection des familles canadiennes en cas d'invalidité et de décès. Cet objectif, déjà approuvé par le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada dans deux rapports récents (le Rapport sur les prestations d'invalidité en vertu du Régime de pensions du Canada, juillet 1975, et le Rapport sur les régimes de retraite privés, d'invalidité et de survivant, mai 1976) doit être maintenu. Après avoir examiné le rôle du Régime de pensions du Canada et celui des régimes privés sur le plan des prestations d'invalidité et de survivant, le Comité en est venu à la conclusion que le Régime de pensions du Canada devrait fournir une mesure de protection de base reliée principalement aux prestations acquises. À partir de là, les Canadiens qui le souhaitent peuvent s'assurer une protection supplémentaire en fonction de leurs besoins personnels.

Le rapport gains-prestations a été maintenu dans la modification apportée au Régime de pensions du Canada en 1977, qui étend la protection à un groupe de personnes sans revenu: le conjoint au foyer. En cas de divorce ou d'annulation de mariage et à condition qu'on en fasse la demande, le total des crédits applicables aux prestations du Régime de pensions du Canada accumulés par les cotisations du conjoint soutien de famille, sont répartis également entre les deux parties.

### Troisième objectif

Assurer des niveaux minimaux et raisonnables de revenu à l'âge de la retraite, tout en permettant aux travailleurs d'augmenter ces niveaux minimaux au moyen de l'épargne ou en participant à des régimes de retraite privés, lesquels ont toute la latitude voulue de continuer et d'étendre leurs systèmes au-dessus de ces niveaux minimaux.

Le Comité ratifie cet objectif. On a exprimé des inquiétudes quant au montant raisonnable de pension de retraite que devrait offrir le Régime de pensions du Canada aux salariés prenant leur retraite à partir de 1977. Face à cette inquiétude, on doit également examiner le premier des "Objectifs actuels". Le Régime de pensions du Canada ne fournit qu'une partie de revenu de retraite offert aux Canadiens. Le régime de Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti ainsi que les programmes provinciaux de suppléments de revenu font également partie du bloc de revenu de retraite. Dans les tableaux figurant à la page 5 et à l'Annexe I, le rapport entre le revenu à la retraite et le revenu avant la retraite, a été exprimé en pourcentage, en fonction des diverses situations dans lesquelles le retraite peut se trouver. Ces données montrent qu'il est très difficile d'établir un principe simple pour le montant de pension de retraite que devrait offrir le Régime de pensions du Canada.

Le Comité estime qu'il est juste que le Régime de pensions du Canada continue de verser un montant de revenu de retraite indexé après la retraite, selon les changements dans l'indice des prix à la consommation, qui, au moment de la retraite, correspond à environ 25% des gains ouvrant droit à pension. En d'autres termes, le Comité croit que la formule actuelle du Régime de pensions du Canada est appropriée et correspond à l'objectif qui consiste à offrir un niveau minimal raisonnable de revenu de retraite.

Les coûts que représente l'élargissement de la formule du Régime de pensions du Canada au-delà de 25%, ainsi que les difficultés de financement dans le cadre du Régime de pensions du Canada, indiquent que les améliorations à apporter au système global de revenu de retraite assuré aux Canadiens par l'Administration publique à supposer qu'elles soient requises maintenant et dans l'avenir immédiat - devraient porter sur le programme du Supplément de revenu garanti plutôt que sur les prestations du Régime de pensions du Canada.

### Quatrième objectif

Verser le revenu de pension à l'âge normal de la retraite.

Le Régime de pensions du Canada étant un régime universel, applicable à tous les Canadiens, il est essentiel que les prestations de retraite afférentes soient fournies à l'âge considéré comme l'âge normal de la retraite au Canada. Il est donc recommandé

Grâce à ces prestations, une grande partie de la population a bénéficié d'un niveau de base de soutien du revenu. On l'a étendu à d'autres groupes depuis l'établissement du Régime. Néanmoins, certains groupes peu importants ne peuvent en bénéficier (certaines personnes à la charge de cotisants célibataires, qui n'ont pas droit aux prestations offertes aux autres personnes à charge de cotisants mariés).

Les prestations de survivant et les prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada sont caractérisées par le fait qu'elles sont partiellement afférentes aux gains. En outre, un taux uniforme s'est révélé particulièrement avantageux pour des groupes à faible revenu.

#### D. Objectifs actuels

L'examen des objectifs initiaux du Régime de pensions du Canada, de 1965 à l'époque actuelle, montre que nombre de ces objectifs ont été atteints entièrement ou partiellement. Cependant, l'évolution de la société et des valeurs, ainsi que de la situation économique, nous oblige à mener une autre étude visant à évaluer le caractère approprié et actuel des objectifs établis, et de proposer toute modification jugée souhaitable pour l'avenir.

#### Premier objectif

Compléter les prestations de Sécurité de la Vieillesse afin de permettre à tous les Canadiens de vivre leur retraite dans la sécurité et la dignité.

Bien que l'objectif qui consiste à garantir aux Canadiens une retraite vécue dans la sécurité et la dignité, constitue un objectif fondamental de la politique canadienne en matière de sécurité et de bien-être social, on ne doit pas en conclure que la poursuite de cet objectif incombe exclusivement au Régime de pensions du Canada. Il faut plutôt tenir compte de tous les programmes de sécurité sociale destinés aux personnes à la retraite, comme le programme de Sécurité de la Vieillesse (SV), le Supplément de revenu garanti (SRG) et les programmes provinciaux du supplément du revenu (comme le Supplément du revenu annuel garanti (GAINS) en Ontario). Le Régime de pensions du Canada est un élément des programmes de sécurité sociale pour les personnes à la retraite ; combiné aux autres programmes, il offre un "niveau minimal raisonnable" de revenu aux travailleurs à la retraite.

#### Deuxième objectif

Offrir un programme de protection aux Canadiens qui ont un revenu.

Cet objectif met l'accent sur l'accessibilité du Régime de pensions du Canada à l'ensemble des travailleurs canadiens, et doit être conservé. Cet objectif exclut les personnes n'ayant pas de revenu, et le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada estime cette exclusion appropriée. Les prestations de retraite sont fournies aux personnes sans revenu par le régime de Sécurité de Vieillesse, le Supplément de revenu garanti et les programmes provinciaux du supplément du revenu. Le Régime de pensions du Canada a été conçu pour offrir aux membres de la population active du Canada une pension de retraite afférente aux gains.



(ii) Le montant maximal de la pension d'invalidité est plus élevé dans la province de Québec qu'ailleurs au Canada.

(iii) La pension maximale versée au conjoint survivant âgé de moins de 65 ans est plus élevée sous le Régime de rentes du Québec que sous le Régime de pensions du Canada.

(iv) La pension aux orphelins n'est pas la même d'un Régime à l'autre. Dans les deux cas, la pension est versée aux enfants à charge d'un cotisant admissible qui devient invalide ou décède. Dans le cas du Régime de pensions du Canada, c'est-à-dire avant une modification apportée en 1977, un montant fixe était attribué à chacune des quatre premières personnes à charge, mais ce montant était réduit dans le cas du cinquième enfant et de chaque enfant à charge supplémentaire. Le montant attribué à chaque enfant à charge, aux termes du Régime de rentes du Québec, est inférieur à celui qui est fixé par le Régime de pensions du Canada, mais ce montant ne subit pas de diminution avec l'augmentation du nombre d'enfants. La modification apportée au Régime de pensions du Canada en 1977, applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1978, a éliminé la restriction reliée au montant versé à tout enfant au-delà d'un nombre de quatre, faisant ainsi disparaître l'une des divergences entre les deux Régimes.

### Nouvelles objectifs

Fournir des prestations de survivant et des prestations d'invalidité.

Le Livre blanc, paru en mars 1964, sur le Régime de pensions du Canada, mentionnait ce qui suit comme objectif souhaitable: "Un programme complet d'assurance sociale assurerait des prestations aux survivants et aux invalides qui n'ont pas atteint l'âge où des prestations seraient normalement considérées comme une pension de vieillesse." Les modifications constitutionnelles ainsi que les accords intervenus par la suite avec les provinces ont mené à l'inclusion de prestations pour les veuves ayant des enfants à charge, pour les orphelins et pour les personnes invalides, et entraîné une réduction de l'aide autrement fournie par les programmes d'allocations familiales et les allocations aux invalides et aux aveugles.

On peut trouver une étude détaillée sur les prestations du Régime de pensions du Canada par rapport aux prestations offertes par d'autres régimes des secteurs public et privé dans deux rapports récents du Comité consultatif du Régime de pensions du Canada: le Rapport sur les prestations d'invalidité en vertu du Régime de pensions du Canada, approuvé en mai 1975, et le Rapport sur les régimes de retraite privés, d'invalidité et de survivant, approuvé en mai 1976.

Le grand nombre de sources de prestations d'invalidité (Régime de pensions du Canada ou Régime de rentes du Québec, Indemnisation des accidents du travail, assurance-chômage, programmes provinciaux de bien-être social, assurance personnelle du revenu de remplacement et régimes d'assurance-invalidité offerts conjointement par le syndicat et l'employeur) rend très complexe l'évaluation du rôle actuel du Régime de pensions du Canada. Les recommandations formulées dans les deux rapports du Comité consultatif du Régime de pensions du Canada sont résumées à la section D du présent document.



(b) L'autonomie financière se distingue de la méthode de financement du Régime. Les fonds considérables qui s'accumulent actuellement ne représentent pas le financement complet, et il se peut que ces fonds diminuent dans l'avenir. Il reste à prendre une décision à ce sujet. Quelle que soit la méthode de financement, l'autonomie est un objectif que l'on réussit encore à atteindre actuellement.

### Septième objectif

Constituer, dans les premières années, un fonds à la disposition des provinces.

On savait que, dans les premières années d'existence du Régime de pensions du Canada, le taux de cotisation proposé produirait des fonds en excédent des sommes consacrées aux prestations et aux frais d'administration. Avant l'adoption du Régime de pensions du Canada, en 1965, la province de Québec avait fait savoir qu'elle ne participerait pas au régime de pensions fédéral et qu'elle instituerait son propre régime. Cela a assuré au Québec un contrôle direct sur l'excédent de fonds produit par le Régime de rentes du Québec. De même, les fonds disponibles du RPC ont été mis à la disposition des provinces participantes grâce à une clause de la Loi du Régime de pensions du Canada qui permettait de placer les fonds en excédent dans un Fonds de placement, accessible aux fins d'investissement dans des obligations fédérales et provinciales.

Cet objectif était limité, dans le temps, à la période au cours de laquelle le Régime accumulerait un excédent de fonds, et cette période est sur le point de prendre fin. Cependant, l'objectif a été atteint pendant la période initiale. Le Fonds de placement du Régime de pensions du Canada a joué un rôle important sur le plan des besoins des provinces. En effet, 38% environ, des fonds requis par les provinces proviennent du Fonds de placement pour la période de quatre années se terminant le 31 mars 1974.

### Huitième objectif

Établir un parallélisme avec le Régime de rentes du Québec.

Ce parallélisme entre le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec devait mener à une formule uniforme de prestations et de cotisations dans tout le Canada et assurer la transférabilité à ceux qui changent de lieu de travail. Globalement, le parallélisme a été maintenu, mais d'importantes différences sont apparues au cours des dernières années entre le Régime de rentes du Québec et le Régime de pensions du Canada.

Les vues divergentes des gouvernements de Québec et d'Ottawa en ce qui concerne les régimes de pensions ont entraîné des écarts importants dans le versement des prestations. En voici des exemples:

- (i) En vertu des deux Régimes, le montant de la pension de retraite à verser entre 65 et 70 ans, était fonction d'un examen des gains. Cet examen a été éliminé par une modification apportée à chacun des Régimes, soit en 1975 dans le cas du Régime de pensions du Canada, et en 1977 dans le cas du Régime de rentes du Québec. De 1975 à 1977, il y a donc eu différence en ce qui concerne les prestations touchées en vertu de chacun des Régimes par les personnes de plus de 65 ans qui avaient continué à travailler.

L'application de la formule des prestations et cotisations afférentes aux gains retirés, et a permis d'éviter les modifications législatives qu'il aurait été nécessaire d'apporter tous les ans à cause de l'inflation, si l'on avait opté pour un régime de prestations à taux uniforme. C'est ainsi qu'on a pu réduire les modifications au minimum. Les éléments du Régime qui ont été particulièrement efficaces à cet égard sont les suivants:

(i) La formule d'établissement des prestations de retraite comporte un calcul de rajustement visant à compenser les effets de l'inflation. Ce rajustement permet de convertir à la valeur monétaire actuelle les gains réels réalisés sur la période de cotisation totale, au moyen d'un facteur établi à partir du MGAP moyen des trois années précédentes.

(ii) Le MGAP ainsi que les pensions actuellement versées ont été rajustés annuellement au moyen de l'indice de pension pour tenir compte des changements dans l'indice des prix à la consommation. La disposition de la Loi qui limitait l'augmentation annuelle de l'indice de pension à 2% s'est avérée non satisfaisante, compte tenu d'une hausse beaucoup plus importante de l'indice des prix à la consommation. Une modification à la Loi du Régime de pensions du Canada, entrée en vigueur en 1974, a fait disparaître ce plafond de 2% (changement recommandé dans un rapport du Comité consultatif du Régime de pensions du Canada présenté en mai 1970).

(iii) Parce que le plafond de 2% de l'indice de pension avait porté le MGAP très en dessous du salaire moyen dans l'industrie, on a dû apporter une deuxième modification à la Loi. Cette modification, adoptée en 1974 et entrée en vigueur en 1976, devait permettre de hausser le MGAP à un taux annuel de 12 1/2% (remplaçant l'indice précédent) jusqu'à ce qu'il atteigne le salaire moyen dans l'industrie, et de maintenir cet équilibre par la suite. Aux termes du troisième objectif, l'augmentation du MGAP de 1974, passant de \$7400 à \$10 500 (niveau de revenu moyen) devait avoir pour conséquence d'augmenter le revenu à la retraite d'un pourcentage égal à 6,8% des gains nets avant la retraite. Grâce aux modifications touchant le MGAP, les prestations du Régime de pensions du Canada sont donc portées à un niveau qui tient compte de la réalité par rapport aux niveaux de salaires en cours, ce qui était un objectif initial du Régime. Le Régime de pensions du Canada sera grandement amélioré lorsque la transition des anciens taux aux nouveaux sera accomplie.

## Sixième objectif

Assurer l'autonomie financière complète.

(a) Les prestations du Régime de pensions du Canada sont financées à même les cotisations des personnes qui peuvent s'en prévaloir, maintenant ou dans l'avenir, auxquelles s'ajoutent les intérêts accumulés sur les fonds d'investissement du Régime, qui ne dépend aucunement des recettes générales de l'Administration publique.

#### Quatrième objectif

Verser le revenu de pension à l'âge normal de départ en retraite.

En 1965, on considérait comme normal que la retraite survienne entre 65 et 70 ans. À l'origine, les prestations du Régime de pensions du Canada et de la Sécurité de la vieillesse devaient commencer à être versées à l'âge de 70 ans, mais l'âge du droit à la retraite devait être ramené progressivement à 65 ans, sous réserve d'un examen des gains ouvrant droit aux prestations du Régime de pensions du Canada.

L'abaissement graduel de l'âge donnant droit à la totalité des prestations, soit 70 à 65 ans, est maintenant accompli. Dès 1974, les cotisants de 65 à 70 ans faisaient encore partie de la population active régulière, se sont vu offrir le choix de commencer ou non à toucher les prestations. Entre 1965 et 1974, ces mêmes personnes étaient ou bien complètement inadmissibles ou bien assujetties à une analyse des gains. Pendant de nombreuses années, 65 ans a été considéré comme l'âge normal de la retraite, tant au Canada que dans l'ensemble du monde occidental. La normalité rattachée à l'âge de 65 ans, pour le départ en retraite, est maintenant moins certaine. On sait qu'il s'exerce des pressions pour rabaisser l'âge de la retraite. Cependant, le financement d'une telle initiative, dans le cadre du Régime, pose des difficultés qui peuvent empêcher toute démarche dans ce sens. Bien plus, la Loi sur les droits de la personne pourrait éventuellement faire disparaître le droit, pour un employeur, de fixer un âge réglementaire de retraite. Si l'adoption d'une telle mesure législative devait amener un grand nombre de personnes à demeurer dans la population active après 65 ans, l'âge normal de la retraite serait reculé. Pour le moment, toutefois, on estime que 65 ans est un âge normal pour prendre sa retraite.

#### Cinquième objectif

Assurer des niveaux minimaux réalistes de revenu de pension en rattachant les prestations et les cotisations aux gains.

Pûtôt que de fixer un montant de prestations uniforme nécessitant un rajustement d'année en année, on a adopté la formule des gains ouvrant droit à pension, pour les raisons suivantes:

- (a) faire correspondre les pensions au niveau des gains antérieurs, donc au niveau de vie;
- (b) permettre l'augmentation des prestations en fonction de l'augmentation du revenu, du niveau de vie et du coût de la vie;
- (c) faire correspondre les cotisations aux prestations en fixant les cotisations selon le revenu.

Il a également été jugé nécessaire de rajuster les prestations acquises pour tenir compte de l'inflation. À l'origine, ce rajustement devait être fondé sur les augmentations de l'indice des prix à la consommation et était limité à un maximum de 2% par année.



Pourcentage de revenu de retraite  
par rapport aux gains de 1975

1975	Source				
Gains après imposition	RPC	SV	SRG	Total	
Retraite: 1 <sup>er</sup> janvier 1976					
Cotisant célibataire					
(i) Prévu en 1966 - conditions 1965-1966					
4252	29.4	21.1	0	50.6	
(ii) Conditions 1975-1976 sauf pour le MGAP supposé à \$10 500 (non \$7400)					
8225	32.3	19.9		52.2	(.3)*
(iii) Conditions réelles 1975-1976 avec MGAP à \$7400					
8225	22.6	19.9	2.6	45.1	
* Impôt sur le revenu de 1976.					

\* Impôt sur le revenu de 1976.

Nous avons déjà supposé qu'en 1965, le niveau minimal de revenu de retraite dans le cas d'un cotisant ayant reçu le salaire annuel moyen, devait correspondre à 43% des gains avant la retraite, un pourcentage de 25% étant assuré par le Régime de pensions du Canada et 18% par le régime de Sécurité de la vieillesse. Les chiffres correspondants après impôt sont indiqués à la rubrique (i) du Tableau plus haut. Les données des rubriques (ii) et (iii) montrent que la pension du Régime de pensions du Canada n'atteint pas l'objectif après impôt de 29.4%, mais que cet objectif sera atteint lorsque le MGAP sera porté au niveau du salaire moyen annuel. Cela s'applique à tous les cotisants dont les gains se situaient entre le MGAP et le salaire moyen, ainsi qu'à ceux dont les gains étaient supérieurs au salaire moyen, dont la pension du RPC offrait une proportion décroissante des gains antérieurs.

On sait qu'à cause des gains inférieurs au MGAP, la pension moyenne mensuelle actuellement touchée par les nouveaux retraités est inférieure d'environ 30% à la pension mensuelle maximale du Régime de pensions du Canada.

L'objectif d'un maximum de revenu de retraite a été relativement bien maintenu par l'addition du Supplément de revenu garanti. En fait, le revenu de retraite est supérieur au revenu avant la retraite dans un certain nombre de cas, et dépasse les prévisions de 1965.

Les employeurs et les particuliers n'ont pas réussi, dans la mesure espérée au moment de l'adoption de la Loi du Régime de pensions du Canada, à assurer les pensions et les épargnes prévues par le troisième volet.

Parce qu'il était admis que les prix et la moyenne des salaires étaient sujets à changement, une disposition de la Loi a permis d'indexer le MGAP et de rajuster les gains moyens constituant la base du calcul de la pension de retraite, en vue d'offrir un minimum de pension qui tienne compte de la réalité, c'est-à-dire une pension qui ne soit pas sérieusement réduite par les changements économiques. Ces rajustements sont traités plus en détail dans le cadre de l'objectif 5.

Des changements importants se sont produits entre 1966 et 1976. Par conséquent, on doit comparer les résultats escomptés en 1965 avec la situation telle qu'elle se présente en 1976 si l'on veut évaluer l'efficacité du Régime de pensions du Canada dans la poursuite de l'objectif d'un niveau minimal raisonnable de revenu de retraite. Les changements qui ont des conséquences sur la pension de retraite de base découlent des faits suivants:

1. Le revenu moyen industriel est passé de \$5000 (1966) à \$10 584 (1975).
2. La hausse du MGAP n'a pas été aussi rapide: il est passé de \$5000 en 1966 à \$7400 en 1975 et \$8300 en 1976.
3. Les cotisants qui ont pris leur retraite entre 1967 et 1975 n'ont pas touché le maximum

des prestations, qu'ils aient ou non versé le maximum de cotisation parce qu'ils n'ont pas eu la possibilité de cotiser au Régime pendant dix ans. Pour ces retraités et autres bénéficiaires de la pension de vieillesse, on a augmenté les montants fournis par le premier volet en ajoutant, en 1967, le Supplément de revenu garanti.

L'Annexe I montre les effets de ces changements dans le cas d'un cotisant célibataire et dans le cas d'un cotisant marié, pour trois niveaux de gains ouvrant droit à pension: \$5000 (revenu moyen en 1965), \$10 584 (revenu moyen en 1975) et \$20 000 (gains en excédent du MGAP, non couverts). Dans l'Annexe II, on compare le revenu de retraite prévu, compte tenu des niveaux de prix et de gains en 1966, avec le revenu de retraite qui aurait été possible en 1976 si le MGAP avait été porté au niveau du revenu moyen de 1974 et atteint \$10 500 en 1975 lorsque le salaire moyen, dans l'industrie, était de \$10 584. Dans chacun des cas, le pourcentage de revenu de retraite total, par rapport aux gains réalisés avant la retraite, est donné avant et après déduction de l'impôt. Comme il est plus logique, aux fins de cette comparaison, de considérer les gains après déduction de l'impôt avant la retraite (c'est-à-dire la rémunération nette), seuls les chiffres après imposition ont été utilisés dans le résumé qui figure ci-après. Pour simplifier, le mot "impôt", dans la rubrique "gains après imposition", englobe les retenues de cotisations du Régime de pensions du Canada et de l'assurance-chômage, ainsi que l'impôt sur le revenu (fédéral et provincial).

Les données s'appliquent à un cotisant célibataire ayant eu le salaire moyen de 1966 à 1975 (\$5000 en 1966, \$10 584 en 1975) et qui a donc droit au maximum de pension au moment de sa retraite, le 1<sup>er</sup> janvier 1976.

## Deuxième objectif

Offrir un programme de protection aux Canadiens qui gagnent un revenu.

L'universalité du Régime, c'est-à-dire son accessibilité à tous les Canadiens qui touchent un revenu, en constitue l'une des caractéristiques les plus importantes. La presque totalité des travailleurs canadiens qui ne reçoivent pas du Régime de rentes du Québec, versent des cotisations au Régime et en reçoivent des prestations. Les cas, peu nombreux, qui sont exclus du Régime, l'ont été en vertu de motifs d'ordre juridique, constitutionnel ou administratif (pour le dernier motif, on peut donner comme exemple les travailleurs occasionnels ou itinérants).

## Troisième objectif

Assurer des niveaux minimaux et raisonnables de revenu à l'âge de la retraite, tout en permettant aux travailleurs d'augmenter ces niveaux minimaux au moyen de l'épargne ou en participant à des régimes de retraite privés, lesquels ont toute la latitude voulue de continuer et d'étendre leurs systèmes au-dessus de ces minimums.

Cet objectif vise principalement à assurer au cotisant du Régime de pensions du Canada un niveau minimal raisonnable et garanti de revenu de retraite, tout en lui laissant la responsabilité de s'assurer tout montant additionnel au moyen de l'épargne ou de cotisations à des régimes de retraite privés. Les prestations du Régime de pensions du Canada (deuxième volet) avaient pour objet de compléter les prestations de Sécurité de la vieillesse (premier volet) afin d'offrir ce niveau minimal raisonnable de revenu de retraite.

Bien qu'on doive reconnaître la difficulté que pose la définition d'un niveau minimal raisonnable, le Livre blanc de 1964, de même que la Loi du Régime de pensions du Canada (1965), nous renseignent sur le minimum considéré alors comme raisonnable. Aux termes de la Loi du Régime de pensions du Canada, la pension de retraite devait représenter 25% du total des gains ouvrant droit à pension pendant la durée de la vie active. Les gains ouvrant droit à pension se situaient dans les limites d'un minimum et d'un maximum. L'écart entre le maximum annuel, ou "maximum des gains annuels ouvrant droit à pension" (MGAP), et le minimum, était un élément de l'établissement de la cotisation annuelle maximale. De même, en contrôlant les gains annuels maximaux ouvrant droit à pension, le MGAP aurait éventuellement des conséquences sur le maximum de pension à verser. Le MGAP devait correspondre approximativement à la moyenne des salaires et traitements dans l'industrie, et c'est ainsi qu'il a été fixé à \$5000 à dater du 1<sup>er</sup> janvier 1966. On peut donc avancer qu'en 1965-1966, l'objectif de niveau minimal de revenu de retraite considéré comme raisonnable pour un cotisant célibataire ayant touché le salaire moyen, au moins, de 1966 jusqu'à ce qu'il se retire, en 1976, avec le maximum de pension, était de \$2150, comprenant un montant de \$1250 en prestations du Régime de pensions du Canada et un montant de \$900 en prestations de Sécurité de la vieillesse. Ce revenu de retraite de \$2150 représentait 43% des gains de \$5000 avant la retraite (avant déduction de l'impôt).



## C. Les objectifs ont-ils été atteints?

La présente section examinera dans quelle mesure les objectifs énoncés en B ont été atteints.

### Premier objectif

En collaboration avec la SV et les régimes de pensions privés, compléter les prestations de Sécurité de la vieillesse afin de permettre à tous les Canadiens de vivre leur retraite dans la sécurité et la dignité.

Il s'agit là d'une déclaration d'intention générale, visant à offrir aux Canadiens un régime qui assure à chacun un revenu de retraite garanti et suffisant. On doit souligner que la Loi du Régime de pensions du Canada s'insère dans un système global de revenu de retraite composé de trois volets: 1. Les prestations de Sécurité de la vieillesse, visant à offrir un montant minimal garanti. 2. Les prestations du Régime de pensions du Canada afférentes aux gains, ajoutées aux prestations du premier volet, devaient assurer un niveau de revenu minimal raisonnable à l'âge de la retraite. Le troisième volet était laissé à la discrétion de chaque personne désireuse de s'assurer un revenu de retraite au-delà du niveau minimal, par la participation à d'autres régimes de pensions privés ou par l'épargne.

(a) On peut considérer le Régime comme "juste" et "utile" lorsqu'il s'applique à l'employé qui travaille à plein temps. Il en est autrement pour les personnes qui occupent un emploi saisonnier ou qui travaillent à domicile parce que les prestations du Régime de pensions du Canada, en ce qui concerne ces groupes, sont faibles ou inexistantes. Des modifications législatives ayant pour objet d'assurer la protection de l'épouse au foyer ont été adoptées par la Chambre des communes, en 1977, mais n'ont pas encore force de loi.

(b) Le fait que le Régime soit sous l'égide de l'Administration publique est un gage de sécurité. Cependant, cette sécurité n'est réelle que si la personne veille à s'assurer le revenu visé au-delà du minimum, en contribuant à un régime de retraite privé ou au moyen de l'épargne, et encore faut-il que les prestations combinées de Sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada atteignent un niveau minimal raisonnable. Il est évident que ce niveau minimal raisonnable n'a pas été atteint dans le cas des retraités dont la protection, dans le cadre du Régime de pensions du Canada, était réduite au minimum ou inexistante, à tel point qu'il a été nécessaire, dès 1965, d'ajouter d'autres programmes, comme le Supplément de revenu garanti et les suppléments de revenu fournis par les provinces.

(c) Parce qu'il s'agit d'un Régime à cotisations ne comportant aucun examen du revenu, le Régime de pensions du Canada permet à ses bénéficiaires de conserver leur dignité.



## A. Objet du rapport

Le procès-verbal de la réunion des 6 et 7 mai 1976 du Comité consultatif du Régime de pensions du Canada, indiquait que le Régime de pensions du Canada devrait, après dix années d'activité, faire l'objet d'un rapport qui passerait en revue les objectifs initiaux du Régime et évaluerait dans quelle mesure ils ont été atteints, et examinerait les modifications à y apporter, compte tenu de l'évolution de la situation.

## B. Objectifs initiaux

La Loi du Régime de pensions du Canada, adoptée en 1965, n'énonçait pas d'objectifs pour le Régime, et on n'a pas, non plus, présenté une liste précise d'objectifs au cours des pourparlers qui ont précédé l'adoption de la loi. Cependant, on peut retrouver ces objectifs en se référant au Livre blanc déposé à la Chambre des communes par le ministre Judy LaMarsh au moment de la présentation d'une résolution concernant une loi instituant le Régime de pensions du Canada (projet de loi C-75, juillet 1965). Les discussions qui s'ensuivirent avec les administrations provinciales menèrent à la présentation, en mars 1964, d'un projet de loi modifiée (C-136), qui s'accompagnait également d'un Livre blanc. Tandis que les objectifs de ce projet de loi modifiée différaient peu de ceux qui avaient été énoncés en 1963, ils revêtaient une grande importance et traduisaient des changements rendus nécessaires par la décision du Québec d'établir son propre régime de pensions. Les objectifs exposés ci-après sont tirés du Livre blanc de mars 1964, comme rapportés dans le Hansard du 17 mars 1964, pages 1197, 1198, 1200 et 1201.

1. En collaboration avec la SV et les régimes de pensions privés, compléter les prestations de Sécurité de la vieillesse afin de permettre à tous les Canadiens de vivre leur retraite dans la sécurité et la dignité.
2. Offrir un programme de protection aux Canadiens qui gagnent un revenu.
3. Assurer des niveaux minimaux raisonnables de revenu à l'âge de la retraite, tout en permettant aux travailleurs d'augmenter ces niveaux minimaux au moyen de l'épargne ou en participant à des régimes de retraite privés, lesquels ont toute la latitude voulue de continuer et d'étendre leurs systèmes au-dessus de ces minimaux.
4. Verser le revenu de pension à l'âge normal de la retraite.
5. Assurer des niveaux minimaux réalistes de revenu de pension en rattachant les prestations et les cotisations aux gains.
6. Assurer l'autonomie financière complète.
7. Constituer, dans les premières années, un fonds à la disposition des provinces.
8. Établir un parallélisme avec le Régime de rentes du Québec.
9. Fournir des prestations de survivant et des prestations d'invalidité.



# TABLE DES MATIÈRES

Section	Page
A. Objet du rapport .....	1
B. Objectifs initiaux .....	1
C. Les objectifs ont-ils été atteints? .....	2
D. Objectifs actuels .....	10
ANNEXE I .....	14
ANNEXE II .....	15





1e 28 juillet 1978

Madame Monique Bégin  
Ministre de la Santé nationale  
et du Bien-être social  
Chambre des Communes  
Ottawa (Ontario)

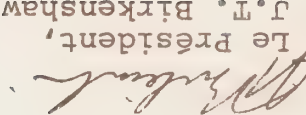
Madame le Ministre,

A l'occasion de sa rencontre des 11 et 12 mai, le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada a approuvé le rapport ci-joint intitulé 'Revue des objectifs du Régime de pensions du Canada'.

A la suite de la réunion de l'automne de 1976, un sous-comité avait été créé pour étudier les objectifs initiaux du Régime de pensions du Canada, évaluer la mesure dans laquelle ces objectifs avaient été atteints et déterminer les changements futurs possibles.

Je vous présente donc ce rapport pour examen, au nom du Comité consultatif.

Veuillez agréer, Madame le Ministre, l'expression de mes meilleurs sentiments.

  
Le Président,  
J.T. Birkenshaw



## INTRODUCTION

Le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada, organisme officiel qui se compose de citoyens nommés à titre de représentants d'employés, d'employeurs, d'employés autonomes et du public, m'a présenté ce rapport qui passe en revue les objectifs du Régime de pensions du Canada.

En préparant ce rapport, le Comité consultatif a non seulement passé en revue les objectifs initiaux du Régime, mais a aussi évalué dans quelle mesure ces objectifs ont été atteints et examiné "les modifications à y apporter, compte tenu de l'évolution de la situation".

A une époque où l'on s'intéresse, dans toutes sortes de milieux, au rôle des régimes de pensions, tant publics que privés, je considère que ce rapport présente une évaluation opportune et rassurante des progrès réalisés à ce jour par le Régime de pensions du Canada.

*Monique Bégin*

Monique Bégin





UN RAPPORT PRÉSENTÉ À  
L'HONORABLE MONIQUE BÉGIN  
MINISTRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL  
PAR LE  
COMITÉ CONSULTATIF DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA  
INTITULÉ  
"REVUE DES OBJECTIFS DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA"

Novembre 1978





